

Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesure et évaluation

Fiscal Decentralization and Developing Countries: Definition Measurement and Evaluation

Richard Bird et François Vaillancourt

Volume 74, numéro 3, septembre 1998

L'économie du développement

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/602266ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/602266ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bird, R. & Vaillancourt, F. (1998). Décentralisation financière et pays en développement : concepts, mesure et évaluation. *L'Actualité économique*, 74(3), 343–362. <https://doi.org/10.7202/602266ar>

Résumé de l'article

Ce texte présente ce qu'est la décentralisation fiscale, fait ressortir ses forces et ses faiblesses et identifie les raisons de son succès, le tout dans le contexte de huit pays en développement en faisant appel à de l'information sur l'Argentine, la Chine, la Colombie, l'Inde, l'Indonésie, le Maroc, le Pakistan et la Tunisie. Le texte est divisé en trois parties. La première expose les concepts pertinents, la seconde présente un certain nombre d'indicateurs quantitatifs et la troisième évalue les conditions de succès de la décentralisation.

DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE ET PAYS EN DÉVELOPPEMENT : CONCEPTS, MESURE ET ÉVALUATION*

Richard BIRD

*Département d'économie
et International Center for Tax Studies,
University of Toronto*

François VAILLANCOURT

*Département de sciences économiques
et Centre de recherche et de développement en économie (C.R.D.E.),
Université de Montréal*

RÉSUMÉ – Ce texte présente ce qu'est la décentralisation fiscale, fait ressortir ses forces et ses faiblesses et identifie les raisons de son succès, le tout dans le contexte de huit pays en développement en faisant appel à de l'information sur l'Argentine, la Chine, la Colombie, l'Inde, l'Indonésie, le Maroc, le Pakistan et la Tunisie. Le texte est divisé en trois parties. La première expose les concepts pertinents, la seconde présente un certain nombre d'indicateurs quantitatifs et la troisième évalue les conditions de succès de la décentralisation.

ABSTRACT – *Fiscal Decentralization and Developing Countries: Definition Measurement and Evaluation.* This paper presents fiscal decentralization points with its strengths and weaknesses and identifies conditions for success. This is done for developing countries, using information on Argentina, China, Columbia, India, Indonesia, Morocco, Pakistan and Tunisia. It is divided into three parts. The first presents the relevant concepts, the second examines some quantitative indicators and the third evaluates the conditions required for successful decentralization.

INTRODUCTION

L'objectif de ce texte est de présenter ce qu'est la décentralisation fiscale, d'en faire ressortir les forces et les faiblesses et d'identifier les raisons de son succès,

* Ce texte fait largement appel au contenu de *Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview*, Cambridge University Press, 1998 (à paraître), par les mêmes auteurs, et où l'on retrouve les actes d'une conférence sur ce sujet tenue à Montréal sous les auspices du PARADI et de l'*International Center for Tax Studies* (ICTS) en septembre 1996. Nous remercions André Martens et un arbitre anonyme pour leurs commentaires sur une première version du texte.

le tout dans le contexte des pays en développement (PED) et en particulier dans celui de huit d'entre eux, soit l'Argentine, la Chine, la Colombie, l'Inde, l'Indonésie, le Maroc, le Pakistan et la Tunisie¹. Ce thème ne manque pas d'intérêt : d'une part, la décentralisation est mise de l'avant par divers intervenants comme une bonne chose en soi et, d'autre part, sa pratique varie d'un pays à l'autre et change avec le temps, ce qui fournit un ensemble d'informations comparatives. Le texte est divisé en trois parties. La première expose les concepts pertinents, la seconde présente un certain nombre d'indicateurs quantitatifs et la troisième évalue les conditions de succès de la décentralisation.

1. DÉCENTRALISATION : NATURE ET DÉTERMINANTS

Dans cette première section, nous présentons tout d'abord une toponymie de la décentralisation. Ceci fait, nous examinons les critères classiques de détermination de partage des champs de compétence (dépenses) et de recettes (revenus). Finalement, nous traitons des transferts intergouvernementaux de l'État aux États, ou d'un niveau d'États (province) à un autre (municipalité), pour combler un manque à gagner, et de l'endettement des États. Nous dénommons l'État central ou national l'État, et les autres ordres de gouvernement (régions, provinces, États, municipalités), les États ou les gouvernements locaux.

1.1 *Nature*

Le terme décentralisation couvre un ensemble de relations intergouvernementales qui sont de fait plus ou moins contraignantes pour l'un ou l'autre ordre de gouvernement. Il est donc approprié de différencier déconcentration, délégation et dévolution. La déconcentration consiste en l'attribution de responsabilités du gouvernement central à des bureaux régionaux de ce gouvernement plutôt qu'au bureau central usuellement situé dans la capitale. Cette déconcentration permet d'accélérer la prise de décisions et de mieux tenir compte des préférences locales. En revanche, elle peut avoir pour conséquences qu'une loi ou une politique nationale soient mises en vigueur différemment d'une région à l'autre. La délégation consiste à faire des États des agents du gouvernement central qui exercent certaines fonctions pour l'État. Ceci réduit la dispersion des employés de l'État sur le territoire national. Finalement, la dévolution implique que les gouvernements d'États ont la responsabilité et le pouvoir de décider de ce qui se fait dans un domaine d'activité gouvernementale. C'est ce dernier sens qui est le plus près de celui donné usuellement au mot décentralisation. Cette décentralisation peut se faire au sein d'un État unitaire ou fédéral au sens constitutionnel. L'ensemble de ces relations intergouvernementales est qualifié de fédéralisme.

1. Il s'agit de huit des dix pays étudiés lors d'une conférence tenue à Montréal les 18 et 19 septembre 1996. Aux fins de ce texte, nous ne traitons pas de deux pays ayant fait l'objet de présentation à cette conférence, l'Afrique du Sud et la Bosnie-Herzégovine. La raison en est que les mécanismes de relations intergouvernementales viennent d'y être mis en place.

Remarquons que la discussion qui précède s'est faite dans une perspective « de haut en bas ». Dans cette approche, qui est courante bien que souvent implicite plutôt qu'explicite dans les écrits économiques, il existe un gouvernement central dont la taille et les pouvoirs sont réduits par la décentralisation. L'État est avant tout unitaire et la décentralisation n'est qu'un moyen pour ce dernier d'atteindre ses objectifs. Il s'établit ainsi une relation principal-agent entre le gouvernement central (principal) et les gouvernements locaux (agents) (Bird, 1993). Le gouvernement central cherche alors à inciter et à contrôler ces gouvernements.

On peut également évaluer le fédéralisme dans une perspective « de bas en haut ». Dans cette perspective, ce sont les États locaux qui forment l'unité de base du pays et qui se sont unis plus ou moins librement pour donner naissance à l'État. Dans un tel cas, il est, semble-t-il, préférable de concevoir les relations intergouvernementales dans une perspective de « diplomatie fédérale-provinciale » (Simeon, 1972).

En termes des relations financières, on peut également distinguer deux approches, soit celles du fédéralisme financier et des finances fédérales. Dans le premier cas, l'État définit les règles opérationnelles et financières et supervise les États. C'est ce type de relations qui est le plus souvent observé, aussi bien pour les PED que pour les pays développés. L'approche des finances fédérales ne s'observe que dans les pays constitutionnellement fédéraux et encore, pas dans tous. Dans le deuxième cas, les deux niveaux de gouvernements sont relativement autonomes et interagissent plus ou moins comme des égaux. Divers facteurs, aussi bien économiques que non économiques, dont la diversité ethnolinguistique, expliquent que l'un ou l'autre système soit utilisé.

En bref, la décentralisation a diverses facettes. Il y a lieu maintenant d'examiner les critères économiques permettant d'établir le partage optimal des pouvoirs de dépenser et de percevoir des recettes.

1.2 *Critères de partage des champs de dépenses et de recettes*

C'est à Oates (1972) que revient l'honneur d'avoir le premier mis de l'avant des critères explicites de partage des pouvoirs en matière de dépenses. Suivant en cela Musgrave, il distingue trois types d'activités du gouvernement, soit les interventions macroéconomiques, les interventions redistributives et les interventions microéconomiques. Depuis lors, d'autres auteurs se sont penchés sur cette question et le consensus suivant a émergé.

1.2.1 *Interventions macroéconomiques*

Ces interventions relèvent tout d'abord du gouvernement central, étant donné la nécessité de coordonner politiques fiscale et monétaire, celle-ci étant la prérogative de l'État dans tous les pays du monde. Les gouvernements locaux peuvent

jouer le rôle d'agents mettant en oeuvre des investissements locaux en réponse à des demandes ou incitations du gouvernement central. Étant donné la moindre importance des interventions de stabilisation macroéconomique d'inspiration keynésienne depuis dix à 15 ans au sein des pays développés, ce type d'interventions est peu discuté de nos jours.

1.2.2 *Interventions redistributives*

Ces interventions relèvent aussi, tout d'abord, de l'État central lorsque la population est mobile d'un gouvernement local à un autre. Mais lorsqu'il y a peu ou pas de mobilité, par exemple, pour des raisons ethnolinguistiques, un gouvernement local peut mettre en place des politiques redistributives². Ceci se fera usuellement dans un cadre de finances fédérales, car il faut une large dose d'autonomie aux États, particulièrement en matière d'harmonisation des politiques de transfert et de fiscalité, pour que de telles politiques fonctionnent. On peut croire que les barrières naturelles à la mobilité ne tiendront plus si les gains liés à la mobilité (hausse des transferts/hausse d'impôts) deviennent importants, c'est-à-dire, si un gouvernement local a des politiques très différentes de celles de ses voisins.

1.2.3 *Interventions microéconomiques*

C'est dans ce type d'interventions que les gouvernements locaux ont un rôle important à jouer. De manière générale, pour une activité donnée :

- plus les économies d'échelle sont importantes, plus la taille de l'unité de production devrait être importante, ce qui favorise la production au niveau central;
- plus les goûts pour la quantité et le type de biens et services offerts par le secteur public varient (hétérogénéité) d'une population locale à l'autre, moins devraient être centralisées les prises de décisions quant à la quantité et à la qualité produites, ce qui favorise la production au niveau local;
- plus il y a d'effets externes positifs ou négatifs d'un gouvernement local à un autre, et étant donné qu'il est très difficile pour un État local de subventionner ou de taxer de façon *pigouvienne* l'activité dans un autre État local, plus la production devrait être centralisée, de façon à internaliser ces effets et donc assurer le niveau optimal de production;
- plus il est possible de produire de différentes façons (lieu physique, ratio capital/travail, etc.) les biens et services publics, plus la production devrait être décentralisée pour encourager l'innovation dans la production et donc l'émulation entre gouvernements locaux.

2. Notons ici que l'immobilité liée à des différences linguistiques d'un État à un autre a un fondement économique étant donné que la langue est un type de capital humain nécessaire pour gagner sa vie (Grin et Vaillancourt, 1997).

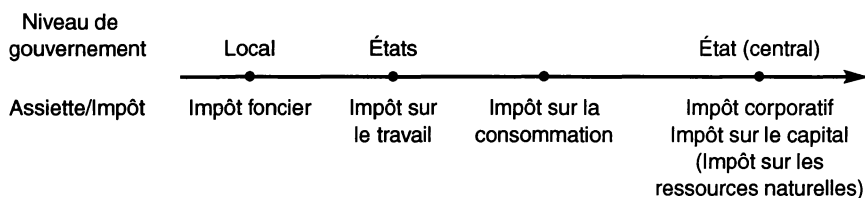
De ces règles, on peut conclure qu'il faut étudier chaque intervention gouvernementale pour décider si elle devrait être faite par le gouvernement central ou les gouvernements locaux.

1.2.4 Recettes

Quant aux recettes, le principal critère de partage est la mobilité de l'assiette fiscale, à savoir sa capacité de se déplacer d'une juridiction fiscale à une autre pour se soustraire en tout ou en partie à ses obligations fiscales. Plus l'assiette est mobile, plus elle devrait être taxée à un niveau supérieur de gouvernement, pour éviter la concurrence fiscale et les déplacements de fardeau entre États locaux. Notons cependant que certains (Keen, 1995) suggèrent que si l'État est un Léviathan, la concurrence fiscale en réduit la taille, ce qui est souhaitable. On peut représenter ceci à l'aide d'un axe où l'on superpose niveau de gouvernement et champ d'imposition, ce qui donne la figure 1.

FIGURE 1

CONTINUUM FISCAL ET PARTAGE DES CHAMPS D'IMPÔTS



L'assiette fiscale de l'impôt foncier, qui porte sur la valeur vénale ou locative du sol et des immeubles, est par définition immobile. Elle est donc une bonne source de financement pour des services locaux tels l'enlèvement des ordures ou la lutte contre les incendies lorsque les frais d'usagers ne sont pas utilisables. Les impôts sur le travail (impôt sur le revenu et taxe sur la masse salariale) et sur la consommation (TVA, taxe d'accise) portent sur des activités des individus et des ménages, agents plus mobiles que le sol où ils résident, mais moins que le capital. Il faut donc tenir compte du degré relatif de mobilité de ces matières imposables qui varie d'un pays à l'autre. Certains auteurs suggèrent d'attribuer au gouvernement central l'impôt sur le revenu (du travail) pour assurer sa coordination avec les politiques redistributives, la TVA étant alors du ressort des États. Finalement, les corporations ont à leur disposition un ensemble de moyens (prix de transferts, structure financière, etc.) permettant de minimiser leur fardeau fiscal. Les frontières nationales de l'État sont un peu moins perméables à cet égard que celles des gouvernements locaux. En terminant, il est *a priori* étonnant de retrouver l'impôt sur les ressources naturelles parmi les impôts du gouvernement central, étant donné l'immobilité de cette assiette. Ceci s'explique par la mobilité induite du travail que son attribution au niveau local entraînerait, mobilité expliquée par la recherche des rentes associées à cette ressource.

En général, le partage des dépenses et des recettes fait que le gouvernement central doit transférer des ressources aux gouvernements locaux qui peuvent, par ailleurs, emprunter. Examinons ces deux sources de recettes financières.

1.3 *Transferts intergouvernementaux et endettement local*

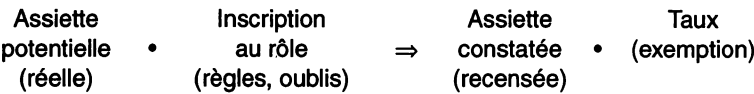
1.3.1 *Transferts*

Un système de transferts intergouvernementaux doit répondre à deux questions : combien et comment transfère-t-on ? Il n'y a pas de réponse unique à ces questions, étant donné que chaque État a des objectifs différents de nature géographique (développement et intégration des régions frontalières pour assurer la sécurité nationale), politique (équilibre ethnolinguistique pour assurer l'harmonie et éviter ou réduire les tendances sécessionnistes) ou économique (assurer un niveau minimal ou égal de services sur l'ensemble du territoire, tenir compte des externalités possibles entre gouvernements locaux). Ceci dit :

- le montant total à transférer (combien) est déterminé de l'une des trois façons suivantes : i) un pourcentage fixe, soit de l'ensemble des recettes du gouvernement central, soit d'une partie des recettes tirées d'une ou de quelques taxes spécifiques; ii) un montant fixe déterminé annuellement comme toute autre dépense, avec ou sans consultation des gouvernements locaux; iii) un montant variable déterminé par une formule (un pourcentage des dépenses des bénéficiaires ou un montant dépendant des caractéristiques de la population : âge, éducation, etc.). Chaque façon de faire a des avantages et des inconvénients. Ainsi, le pourcentage d'un impôt donné de l'État allant en transferts aux États, s'il est élevé, réduit la rentabilité des efforts de perception dudit impôt par le gouvernement central et peut l'amener à les réduire. Par contre, les États peuvent, à assiette et efforts de perception inchangés, prévoir leurs recettes de transferts et donc emprunter sur cette base. Par ailleurs, la détermination annuelle du montant réduit la prévisibilité des recettes des gouvernements locaux, mais permet, en théorie du moins, de mieux adapter les transferts à l'évolution des besoins. Ainsi, l'État, s'il se déleste de certaines dépenses, peut en assurer le financement à l'aide de transferts accrus; les formules de transfert appartiennent à deux grands types. Certaines visent à garantir un niveau minimal similaire ou égal de services gouvernementaux dans toutes les régions d'un pays en assurant aux gouvernements locaux des recettes adéquates. Ces formules, dites de péréquation, utilisent des indicateurs de la capacité fiscale et/ou des besoins des États. Elles peuvent avoir des effets pervers sur l'activité économique (Usher, 1995). La mesure de ces deux types d'indicateurs est plus ou moins facile. Ainsi, il faut éviter de confondre assiette fiscale potentielle et assiette fiscale constatée, ou plus simplement assiette et recettes. La figure 2 fait ressortir ceci.

FIGURE 2

LA RELATION ASSIETTE/RECETTES



⇒ Recettes à recouvrer • Effort de recouvrement ⇒ Recettes recouvrées

De même, il faut éviter de confondre niveau observé des dépenses et besoins.

D'autres formules visent à modifier le comportement des gouvernements locaux. Il s'agit alors de transferts conditionnels qui doivent être dépensés selon certains critères et dans certains domaines, accompagnés ou non de dépenses financées localement. Le premier type de transferts accroît la marge de manoeuvre des gouvernements locaux, le second, non. L'à-propos de l'un ou l'autre type dépend à la fois de conditions objectives (capacité de gestion des gouvernements locaux, ...) et de la perspective retenue (« de haut en bas » ou « de bas en haut »). L'essentiel est de s'assurer que ces transferts n'ont pas d'effets pervers. Ainsi, un système de transferts assurant l'équilibre budgétaire, soit la couverture de la différence entre dépenses et recettes, peut décourager l'effort de perception fiscale par les gouvernements locaux. D'autres systèmes peuvent accroître certains types de dépenses, par exemple, des transferts couvrant le coût des salaires. Idéalement, les transferts auraient des effets incitatifs comme l'accroissement des efforts d'inscription au rôle fiscal ou de perception des impôts locaux.

1.3.2 *Endettement local*

Les recettes autonomes et les transferts sont deux sources de revenus que les gouvernements locaux peuvent utiliser pour emprunter, transformant des recettes à recevoir en investissements immédiats. Légalement, il s'agit là de dettes des gouvernements locaux distinctes de celles de l'État et ne bénéficiant pas nécessairement de la garantie de ce dernier. En pratique, le rôle de tuteur que l'État joue auprès des gouvernements locaux dans beaucoup de pays fait que les prêteurs confondent dettes de l'État et des États. Ceci a pour résultat que l'État central ne saurait laisser un gouvernement local faire banqueroute, car cela aurait des conséquences négatives sur sa propre cote de crédit. Par conséquent, on met en place des mesures de contrôle qui rassurent les prêteurs, mais qui réduisent la marge de manoeuvre des gouvernements locaux. Cette confusion et le besoin de contrôle sont particulièrement ressentis pour les emprunts en devises qui créent un risque de change. Ceci a pour conséquence de créer une situation propice à l'émergence du risque moral dans le comportement des États locaux qui emprunteraient alors plus qu'autrement. C'est pourquoi il est préférable de laisser les marchés discipliner les gouvernements locaux, ce qui implique des taux d'intérêt variables selon le risque de crédit, l'absence d'un monopole d'État comme prêteur et

comme gestionnaire des fonds locaux et l'acceptation de la banqueroute avec les conséquences qui s'imposent. Il est donc préférable de réduire les contrôles et de laisser la discipline des marchés fonctionner (Ahmad, 1998).

2. LA DÉCENTRALISATION : QUELQUES INDICATEURS QUANTITATIFS

Il est très difficile d'obtenir des données comparables d'un pays à l'autre permettant d'évaluer l'importance de la décentralisation, étant entendu que la manière dont on mesure la décentralisation (dépenses locales/dépenses centrales; revenus locaux/revenus centraux; transferts/revenus locaux) n'est pas évidente. Ceci étant dit, il semble acquis (Bahl et Linn, 1992; Bird, 1995) que les dépenses des gouvernements locaux sont moins importantes en part des dépenses publiques dans les PED que dans les pays développés. La décentralisation est donc moins marquée dans le premier groupe de pays (Oates, 1993).

Nous présentons, au tableau 1, des données pour les huit pays retenus et, à des fins de comparaison, pour cinq États fédéraux développés. Que constate-t-on? La moyenne de la part des dépenses des gouvernements locaux dans les dépenses publiques est de 35 % pour les PED et de 47 % pour les pays développés, tandis que la variance est plus grande pour les premiers que pour les seconds. On note également que les revenus des gouvernements locaux sont moins importants que les dépenses, sauf en Chine, résultat que l'on retrouve pour d'autres pays en transition vers l'économie du marché (Russie, Vietnam).

Le tableau 1 ne présente évidemment que la pointe de l'iceberg en termes d'informations sur les relations intergouvernementales au sein de ces huit PED. Nous ne saurions, dans l'espace qui nous est imputé, reprendre l'ensemble des informations disponibles. Nous croyons cependant utile de traiter brièvement de quatre thèmes, soit : 1) le partage des grands impôts entre l'État central et les États (Argentine, Chine, Inde, Pakistan); 2) les octrois du gouvernement central aux États (Argentine, Chine, Inde, Pakistan); 3) les octrois du gouvernement central aux municipalités (Colombie, Indonésie, Maroc, Tunisie); 4) les réformes récentes (Argentine, Chine, Colombie, Inde, Indonésie, Maroc).

TABLEAU 1

DÉCENTRALISATION FISCALE : QUELQUES INDICATEURS QUANTITATIFS

	Argentine	Chine	Colombie	Inde	Indonésie	Maroc	Pakistan	Tunisie	Australie	Canada	Allemagne	Suisse	États-Unis
<i>Démographie</i>													
1. Population (millions)	34	1 191	36	914	190	26	126	9	18	29	82	7	261
2. Densité (km ²)	12	124	32	278	10	59	159	54	2	3	228	170	28
3. Population, croissance (%)	1,2	1,2	1,9	1,8	1,6	2,0	2,9	1,9	1,1	1,3	0,6	1,0	1,0
4. Taux d'urbanisation (%)	88	29	72	27	34	48	34	57	85	77	86	61	76
<i>Économie</i>													
5. PIB <i>per capita</i> (\$ US)	8 110	8 530	1 670	320	880	1 140	430	1 790	18 000	19 510	25 580	37 930	25 880
6. PIB <i>per capita</i> , croissance (%)	2,0	7,8	2,4	2,9	6,0	1,2	1,3	2,1	1,2	0,3	nd	0,5	1,3
7. Inflation (%)	317,2	8,4	25,6	9,7	8,9	5,0	8,8	6,3	4,1	3,1	nd	3,7	3,3
8. Revenu des plus pauvres 20 %	nd	6,2	3,6	8,5	8,7	6,6	8,4	5,9	4,4	5,7	7,0	5,2	4,7
<i>Secteur public</i>													
9. Nombre de régions	23	30	33	25	27	65	4	23	6	10	16	26	50
10. Taille du gouvernement (%)	27	23	32	25	19	24	24	32	40	49	52	32	38,0
11. % des dépenses totales (<i>sous-nationaux</i>) ¹	43	60	40	58	20	15	33	8	43	56	41	52	44
12. % des revenus totaux (<i>sous-nationaux</i>) ²	40	60	21	41	7	9	9	5	28	50	35	51	42
13. % des revenus/dépenses (<i>sous-nationaux</i>) ³	82	106	55	49	33	61	12	63	55	76	75	41	75

NOTES :

1. Dépenses des gouvernements *sous-nationaux* / dépenses de tous les gouvernements.2. Recettes des gouvernements *sous-nationaux* / recettes de tous les gouvernements.3. Recettes des gouvernements *sous-nationaux* / dépenses des gouvernements *sous-nationaux*.

SOURCE : Bird et Vaillancourt (1998).

2.1 *Partage des impôts*

Le tableau 2 présente le partage des impôts entre l'État central et les États pour quatre pays (Argentine, Chine, Inde, Pakistan). On dénomme ce type de partage vertical (d'un niveau à un autre) ou distribution primaire, c'est-à-dire la première distribution à effectuer. Dans ces quatre pays, c'est l'État central qui établit l'assiette et le taux des impôts, même lorsqu'il s'agit d'un impôt provincial tel l'impôt sur le revenu d'entreprises en Chine. De plus, sauf pour ce dernier pays, l'État perçoit ces impôts. En termes d'efficacité économique, il est approprié que l'assiette soit déterminée au niveau central, car ceci réduit les coûts pour les agents privés de se conformer à leurs obligations fiscales en diminuant la quantité d'informations qu'ils doivent colliger (Vaillancourt, 1987). Par contre, il serait préférable que les États puissent fixer les taux des taxes étatiques. Ceci augmenterait l'autonomie et la responsabilisation des autorités locales. On peut envisager que cette liberté s'exerce à l'intérieur de bornes minimales et maximales et, également, que ces impôts soient perçus par l'État contre rémunération.

De ces quatre pays, c'est la Chine qui a le plus clairement établi une distinction entre impôts du centre et des provinces, mais il n'est pas certain que l'utilisation par les provinces de l'impôt sur les revenus d'entreprises ne crée pas des pressions pour une compétition fiscale à la baisse, comme cela se produisait avant 1994. En effet, avant cette date, les provinces chinoises négociaient des arrangements *ad hoc* avec les grandes entreprises.

2.2 *Octrois du gouvernement central aux provinces*

Le tableau 3 présente les mécanismes d'attribution des octrois de l'État aux États étudiés au tableau 2. Ce mécanisme de répartition entre États ou provinces se dénomme répartition horizontale (d'un montant donné) ou distribution secondaire, car se produisant en second lieu après la distribution primaire. L'examen du tableau 3 révèle que l'arbitraire joue un rôle important, ce qu'il faut déplorer. À cet égard, il est intéressant de noter que l'Argentine, qui utilisait des critères explicites, de 1935 à 1984, veut revenir à de tels mécanismes (voir tableau 5).

C'est en Inde qu'on retrouve l'utilisation continue de critères explicites depuis près de 40 ans. Ces critères sont établis à tous les cinq ans par la *Finance Commission*. La dernière commission (soit la 10^e, qui a fait rapport en 1995) a innové en utilisant les mêmes critères pour la distribution requise constitutionnellement (impôt sur le revenu) et la distribution volontaire (droits d'accise). Les formules de distribution semblent défendables, aussi bien pour les octrois inconditionnels que conditionnels. On note, par contre, comme en Argentine, une légère croissance des octrois conditionnels, ce qui réduit l'autonomie des gouvernements étatiques.

TABLEAU 2

PARTAGE DES PRINCIPAUX IMPÔTS, ÉTAT/ÉTATS

Impôts	Argentine	Chine	Inde	Pakistan
Impôt sur le revenu des particuliers	État central. Introduit en 1935 avec partage des revenus. En 1995, État central 23 %, provinces 47 %, sécurité sociale 30 %.	—	Impôt central sur le revenu non agricole. Part des États 77,5 %.	Impôt central sur le revenu non agricole. Part des États 80 %.
Impôt corporatif	État central. Voir impôt sur le revenu des particuliers.	Depuis 1994, taxe provinciale sur le revenu d'entreprise. Perçue par le bureau d'impôt provincial. Entreprises propriétés de l'État central paient à l'État central.	—	Comme l'impôt sur le revenu.
Impôt sur les biens et services — TVA,	État central. Répartie comme suit : État central 32 %, provinces 44 %, sécurité sociale 24 %.	État central avec partage 75/25 avec les provinces.	N'existe pas.	Impôt central dont 80 % est versé aux États.
— Autres	—	—	Droits d'accise. Part des États 47,5 % dans cet impôt central.	Impôts sur diverses ressources naturelles retournés aux États à 100 %.

SOURCES : Bahl (1998), Rao (1998), Rezk (1998), Shah (1998).

TABLEAU 3
OCTROIS DE L'ÉTAT AUX ÉTATS

Argentine	Chine	Inde	Pakistan
Octrois inconditionnels. Partage des recettes fiscales.	Octrois inconditionnels.	Octrois inconditionnels (<i>Finance Commission</i>).	Octrois inconditionnels.
Depuis 1988, la distribution entre provinces se fait de façon discrétionnaire avec négociation annuelle.	Partage des recettes sur la base du lieu de perception de la TVA.	Partage de l'impôt sur le revenu et des droits d'accise entre États selon les critères suivants : – écart PIB <i>per capita</i> (État <i>i</i> et État le plus riche) : 60 %, – population : 20 %, – effort fiscal : 10 %, – superficie : 5 %, – infrastructure : 5 %.	Impôts partagés selon : – lieu de perception (25 %) : accise pétrolière, hydroélectricité, – population (75 %) : impôt sur le revenu, taxe de vente, droits (3) d'accise, – montant forfaitaire <i>ad hoc</i> .
Avant 1988 (1973-1984), on tenait compte des besoins de base (65%), des différences de coûts (10 %) et de la capacité fiscale (25 %).			

TABLEAU 3 (suite)

Argentine	Chine	Inde	Pakistan					
Suite à une réforme constitutionnelle (1994), un nouveau système de transferts devait entrer en vigueur le 1 ^{er} janvier 1997, mais il ne l'est pas encore (97-05-01).	Octrois conditionnels. Pas de formule. Faits sur une base <i>ad hoc</i> favorisant souvent les provinces riches (capacité d'absorption élevée).	Octrois conditionnels (<i>Planning Commission</i>) – 70 % aux grands États selon les critères suivants : • population 60 %, • PIB sous la moyenne 20 %, • écart PIB <i>per capita</i> 5 %, • performance fiscale 7,5 %, • problèmes spéciaux 7,5 %, – 30 % aux États problèmes (petits) sur la base de projets.	Octrois conditionnels : – plusieurs programmes discrétionnaires, – programme d'incitation à l'effort fiscal.					
Importance des types d'octrois :		Importance des types d'octrois :	Importance des types d'octrois :					
		Incon- dition- nels	Incon- dition- nels					
		Condi- tionnels	Condi- tionnels					
1985	77 %	23 %	1985/90	61 %	34 %	1994/95	93 %	7 %.
1995	73 %	27 %.	1994/95	58 %	42 %.			

SOURCES : Bahl (1998), Rao (1998), Rezk (1998), Shah (1998).

2.3 *Octrois de gouvernements centraux aux municipalités*

Le tableau 4 présente quatre systèmes de transferts de l'État aux municipalités (Colombie, Indonésie, Maroc, Tunisie). Dans certains, le contrôle sur les objets de dépenses est très élevé (Colombie, Indonésie), ce qui contraste fortement avec le cas marocain où, en théorie, il n'y a pas de contrainte sur l'utilisation des transferts. Évidemment, la tutelle marocaine (ministère de l'Intérieur) peut rectifier le tir, particulièrement pour les projets d'investissements et d'emprunts, mais il y a une certaine marge de manœuvre locale. On note avec intérêt l'approche tunisienne qui combine à la fois octrois inconditionnels pour le fonctionnement (et l'épargne) et octrois conditionnels pour l'investissement. C'est là un choix intéressant permettant de concilier autonomie locale et priorités nationales.

Le système marocain fait appel à la péréquation fiscale, ce qui est faisable, car l'assiette des impôts locaux sujets à péréquation est établie par le gouvernement central et donc comparable d'une commune à l'autre. La formule marocaine de distribution, qui transfère des ressources aux communes pauvres, est préférable à celle de la Tunisie qui, en théorie et en pratique, verse des transferts aux communes riches, et à celle de l'Indonésie. Dans ce dernier cas, il nous semble inapproprié de financer directement les dépenses de salaires, ceci menant à une gestion locale moins serrée de ce poste.

2.4 *Réformes récentes*

Nous présentons, au tableau 5, les réformes récentes (Argentine, Chine, Colombie, Inde, Indonésie, Maroc) dans le domaine de la décentralisation. Dans cinq cas sur six, ces réformes ont visé l'accroissement de la décentralisation, l'exception étant la Chine. Il est intéressant de noter que :

- l'outil de réforme varie beaucoup d'un pays à l'autre, allant de l'amendement constitutionnel à la simple circulaire administrative. On doit noter qu'en Colombie, cet amendement s'accompagne d'une obligation de revoir la situation après cinq ans, ce qui permettra d'ajuster les paramètres du système. C'est une bonne façon de procéder, car elle allie certitude et souplesse et permet d'éviter que des erreurs mineures ne s'enveniment avec le temps;
- la mise en place de réformes s'accompagne souvent d'une garantie de revenus égaux aux revenus reçus sous l'ancien système de transferts. Ceci a été le cas en Chine et au Maroc. Il y est donc plus facile de réussir une réforme en période de croissance des transferts.

En conclusion à cette section, on ne peut que noter la grande variété des formes de décentralisation. Est-ce que certaines sont préférables? C'est ce que nous examinons ci-après.

TABLEAU 4

OCTROIS DE L'ÉTAT AUX GOUVERNEMENTS LOCAUX

Colombie	Indonésie	Maroc (Nouvelle formule 1996)	Tunisie									
Participations municipales, 15 % des recettes de l'État central en 1995. – 5 % aux municipalités avec population < 50 000, – 1,5 % aux municipalités sur la rivière Magdanela, – le 93,5 % qui reste est réparti comme suit : • 40 % selon la population avec besoins de base non satisfaits, • 22 % selon la population, • 20 % selon la pauvreté relative, • 6 % selon l'efficacité fiscale, • 6 % selon l'efficacité administrative, • 6 % selon les changements dans les besoins de base. On exige que 30 % du total serve à l'éducation, 25 % à la santé, 20 % pour l'eau et l'égout et 5 % pour la culture et le sport.	Octrois inconditionnels, INPRES. – district : population, – village : égal par village, – village pauvre : population. Octrois conditionnels, SDO : salaires du district/village – octroi routier : longueur, État, densité, coût, – école primaire : nombre d'enfants (7-12) + besoins, – santé : besoins, – forestier : projet.	30 % du produit de la TVA aux collectivités locales : la moitié aux municipalités dont 60 % communes urbaines et 40 % communes rurales. Octrois inconditionnels versés selon trois critères : – montant égal : urbain 15 %, rural 30 %, – péréquation : urbain 70 %, rural 55 %, – effort fiscal : urbain et rural 15 %.	Octrois inconditionnels, FCCL Pourcentage du FCCL (64,5), montant fixé annuellement, est versé aux communes (urbaines) selon trois critères : – population 45 %, – recettes fiscales 45 %, – montant égal 10 %. Octrois conditionnels. Faits par la CPSCL et les ministères aux fins d'investissements. Versés sur étude de projets inscrits au plan avec taux de subvention variables selon le type de projet : <table><tr><td></td><td>Inconditionnel</td><td>Conditionnel</td></tr><tr><td>1995</td><td>66 %</td><td>34 %.</td></tr></table>		Inconditionnel	Conditionnel	1995	66 %	34 %.			
	Inconditionnel	Conditionnel										
1995	66 %	34 %.										
Système national de <i>cofinancement</i> . Octrois avec participation des bénéficiaires aux fins d'investissements.	<table><tr><td></td><td>Inconditionnel</td><td>Conditionnel</td></tr><tr><td>1986/87</td><td>17 %</td><td>83 %</td></tr><tr><td>1992/93</td><td>23 %</td><td>77 %.</td></tr></table>		Inconditionnel	Conditionnel	1986/87	17 %	83 %	1992/93	23 %	77 %.		
	Inconditionnel	Conditionnel										
1986/87	17 %	83 %										
1992/93	23 %	77 %.										

NOTES : FCCL : Fonds commun des collectivités locales, CPSCL : Caisse des prêts et subventions aux collectivités locales.

SOURCES : Bird et Fiszbein (1998), Shah (1998), Vaillancourt (1998).

TABLEAU 5
RÉFORMES RÉCENTES

Pays	Objectif	Moyen	Évaluation
Argentine	Réduire l'arbitraire dans la décentralisation.	Réforme constitutionnelle (1997) reliant recettes et dépenses.	–
Chine	Modifier l'équilibre provinces-centre en faveur de ce dernier.	Réforme de la fiscalité nationale avec attribution de la TVA à l'État central.	Elle a atteint ses objectifs. Cependant la distribution de la TVA (25 %) selon le lieu de perception est erronée. Au total, pas de croissance dans l'autonomie des gouvernements locaux.
Colombie	Réduire les dépenses de l'État central et améliorer la qualité des services de base.	En cours depuis 1980, accentuée avec réforme constitutionnelle en 1991 et croissance des transferts dans les dépenses de l'État central.	Bonne. Il faut réduire le contrôle sur les dépenses locales par le centre et renforcer l'obligation de rendre compte politiquement et financièrement. L'élection des maires depuis 1986 a accru l'imputabilité politique.
Inde	Remplacement de l'économie planifiée par celle de marché et croissance des partis régionaux favorise la décentralisation.	Examen quinquennal de la part des impôts du centre distribuée aux États et des critères de distribution.	Il n'y a pas de changement radical, mais la part des États dans les dépenses augmente (52 % en 1985-86, 57 % en 1994-95) et les formules de transferts se raffinent.
Indonésie	Accroissement de la décentralisation avec réduction du rôle du centre et des provinces.	Adoption d'une réglementation en 1992 (PP45).	Jugée appropriée étant donné que la croissance économique la rend nécessaire. La redistribution des pouvoirs se fera après étude.
Maroc	Remplacer un système désincitatif de subventions d'équilibre budgétaire par une formule d'allocation et abolir les subventions d'investissements.	Publication d'une circulaire du ministère de l'Intérieur en janvier 1996.	Bonne. Cette réforme accroît l'autonomie des communes dans leur choix de dépenses courantes et d'investissement, et clarifie les règles établissant les transferts.

SOURCES : Bahl (1998), Bird et Fiszbein (1998), Rao (1998), Rezk (1998), Shah (1998), Vaillancourt (1998).

3. DÉCENTRALISER : QUELQUES OBSERVATIONS

Toute discussion sur la décentralisation doit répondre à deux questions : combien de décentralisation et comment décentraliser? Examinons successivement chacune d'elles.

3.1 *Niveau optimal de décentralisation*

Le niveau optimal de décentralisation varie d'un pays à l'autre et pour un pays donné à travers le temps. Certains pays décentralisent pour des raisons d'efficacité, d'autres pour assurer leur survie. Ainsi, parmi les pays retenus, la décentralisation est une question d'efficacité pour tous, sauf pour l'Inde dont la diversité ethnolinguistique ne saurait s'accommoder d'un État unitaire. Ceci ne veut pas dire que la décentralisation ne soit pas également source de gains d'efficacité en Inde, mais simplement qu'elle ne s'explique pas principalement par cela. De fait, dans le cas de nouveaux pays telle la Bosnie, la décentralisation est nécessaire à leur naissance (Fox et Wallich, 1998).

Le niveau optimal de décentralisation varie également à travers le temps en fonction des défis et des capacités d'un pays. Ainsi, un nouveau pays composé de plusieurs groupes ethnolinguistiques, dont certains ont des contreparties outre-frontières, sera probablement moins prompt à la décentralisation qu'un pays plus homogène. De même, un pays dont les capacités administratives sont peu développées et concentrées dans la capitale sera moins prompt à la décentralisation qu'un autre où il y a une bonne répartition sur l'ensemble du territoire de compétences en administration publique.

Il faut donc retenir comme premier principe :

- 1) *il n'existe pas un niveau optimal de décentralisation; il en existe N, soit un pour chaque pays compte tenu du contexte qui lui est propre.*

3.2 *Façon optimale de décentraliser*

Toute décentralisation ou centralisation implique nécessairement des tensions entre l'État central et les gouvernements locaux, à savoir qui doit détenir quels pouvoirs, comment régler les chevauchements et les empiétements, comment financer les deux niveaux de gouvernements et comment établir le niveau des transferts intergouvernementaux et s'assurer de leur bonne utilisation. Les tensions seront d'autant plus fortes que les diverses décisions auront été prises unilatéralement par l'État central. Il est donc préférable de procéder par consensus ou du moins de le rechercher.

Ceci dit, on peut minimiser les tensions en demandant aux autorités locales de se livrer à des tâches qui soient appropriées. Par exemple, il est préférable de leur demander d'assurer l'entretien des routes locales que la redistribution du revenu. Notons, en outre, que la responsabilité pour une fonction n'implique pas

nécessairement l'exécution ou la production par le gouvernement local. Il peut être préférable de privatiser certaines activités publiques comme l'enlèvement des ordures ménagères.

On retient donc que, comme deuxième principe :

- 2) *il faut décentraliser ce qui est décentralisable en termes de logique économique (subsidiarité).*

Une fois les responsabilités appropriées décentralisées, il faut les financer. À cet égard, il est préférable de financer les dépenses locales soit avec des impôts établis et perçus localement ou encore avec des surtaxes locales sur les impôts nationaux et non pas avec des transferts. Il faut que les autorités locales soient responsables de la fixation des taux d'imposition de façon à créer un lien entre l'effort fiscal local et les services reçus. Ceci accroît l'imputabilité politique. Le troisième principe est ainsi :

- 3) *il faut autant que possible financer localement les dépenses locales et fixer les prix et les taux de taxation localement.*

Ceci étant dit, il est courant de constater la présence de transferts de l'État aux gouvernements locaux. Si ces transferts visent à assurer une capacité financière minimale aux États, ils doivent être inconditionnels, ce qui permet aux préférences locales de s'exprimer. On peut les établir en tenant compte des capacités fiscales et des besoins. Si ces transferts visent à assurer que le gouvernement local fournit des services spécifiques en respectant des normes établies par l'État, des octrois conditionnels établissant une relation claire principal-agent sont préférables. Les deux types d'octrois peuvent coexister, mais il faut alors les identifier avec précision. Un quatrième principe est que :

- 4) *le type d'octrois utilisés, conditionnels ou inconditionnels, dépend des objectifs visés.*

Finalement, la décentralisation ne se fait pas du jour au lendemain. Elle prend du temps à être mise en place et doit tenir compte des capacités institutionnelles. C'est pourquoi il est approprié de procéder de façon différente pour, par exemple, donner plus de marge de manoeuvre aux grandes villes qu'aux petites, ou aux communes urbaines qu'aux communes rurales. Ceci tient compte de la capacité administrative, mais également des outils de diffusion de l'information (presse, radio/TV, etc.) et de la capacité de la population à la traiter (analphabétisme, ...). Tous ces facteurs font que la décentralisation peut avoir un impact positif ou négatif sur la corruption. Il faut également prévoir un processus d'accompagnement avec, entre autres, des activités de formation aux nouveaux outils de gestion rendus nécessaires par la décentralisation et des activités d'information de la population. Le dernier principe est ainsi que :

- 5) *la décentralisation financière est partie d'un tout qui exige des ressources humaines appropriées.*

CONCLUSION

Ce texte a présenté les principaux fondements économiques de la décentralisation, examiné quelques expériences et fait ressortir quelques principes. En général, étant donné la situation actuelle dans la plupart des pays en voie de développement, on peut conclure que l'État central prend une place trop importante. La décentralisation comme la privatisation accroîtront l'efficacité économique dans la mesure où elles se concrétiseront par une meilleure vérité des prix politiques et économiques. Ceci se produit lorsqu'on décide, le plus localement possible, le niveau de consommation et son financement et que les décideurs locaux sont redevables à la population. La décentralisation doit cependant respecter les capacités de chaque État et ne doit donc pas se calquer nécessairement sur celle observée dans les pays développés.

BIBLIOGRAPHIE

- AHMAD, J. (1998), « South Africa: An Intergovernmental Fiscal System in Transition », à paraître dans *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, BIRD, Richard, et François VAILLANCOURT (sous la direction de), Cambridge University Press.
- BAHL, R. (1998), « China: Evaluating the Impact of Intergovernmental Fiscal Reform », à paraître dans *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, BIRD, Richard, et François VAILLANCOURT (sous la direction de), Cambridge University Press.
- BAHL, R., et J. LINN (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, New York, Oxford University Press.
- BIRD, R.M. (1993), « Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization », *National Tax Journal*, 46 : 207-227.
- BIRD, R.M. (1995), « Financing Local Services: Patterns, Problems and Possibilities », Major Report 31, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, février.
- BIRD, R.M., et A. FISZBEIN (1998), « Colombia: The Central Role of the Central Government in Fiscal Decentralization », à paraître dans *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, BIRD, Richard, et François VAILLANCOURT (sous la direction de), Cambridge University Press.
- BIRD, R., et F. VAILLANCOURT (1998), « Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview », à paraître dans *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, BIRD, Richard, et François VAILLANCOURT (sous la direction de), Cambridge University Press.
- FOX, W., et C. WALLICH (1998), « Bosnia-Herzegovina: Fiscal Federalism - The Dayton Challenge », à paraître dans *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, BIRD, Richard, et François VAILLANCOURT (sous la direction de), Cambridge University Press.

- GRIN, F., et F. VAILLANCOURT (1997), « The Economics of Multilingualism: Overview and Analytical Framework », *Annual Review of Applied Linguistics*, 17 : 43-65.
- KEEN, M. (1995), « Pursuing Leviathan: Fiscal Federalism and International Tax Competition », mimeo, University of Essex, Royaume-Uni.
- OATES, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OATES, W.E. (1993), « Fiscal Decentralization and Economic Development », *National Tax Journal*, 46 : 237-243.
- RAO, M.G. (1998), « India: Intergovernmental Fiscal Relations in a Planned Economy », à paraître dans *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, BIRD, Richard, et François VAILLANCOURT (sous la direction de), Cambridge University Press.
- REZK, E. (1998), « Argentina: Fiscal Federalism and Decentralization », à paraître dans *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, BIRD, Richard, et François VAILLANCOURT (sous la direction de), Cambridge University Press.
- SHAH, A. (1998), « Indonesia and Pakistan: Fiscal Decentralization - An Elusive Goal? », à paraître dans *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, BIRD, Richard, et François VAILLANCOURT (sous la direction de), Cambridge University Press.
- SIMEON, R. (1972), *Federal-Provincial Diplomacy*, Toronto, University of Toronto Press.
- USHER, D. (1995), *The Unseasy Case for Equalization Payments*, The Fraser Institute, Vancouver.
- VAILLANCOURT, F. (1987), « The Compliance Costs of Taxes on Businesses and Individuals: A Review of the Evidence », *Finances Publiques/Public Finance*, 42 : 395-414.
- VAILLANCOURT, F. (1998), « Morocco and Tunisia: Financing Local Governments - The Impact on Infrastructure », à paraître dans *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, BIRD, Richard, et François VAILLANCOURT (sous la direction de), Cambridge University Press.